Deutscher Bundestag **Drucksache 18/12476**

18. Wahlperiode 23.05.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Harald Terpe, Lisa Paus, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/4204 –

Entwurf eines Cannabiskontrollgesetzes (CannKG)

A. Problem

Nach Auffassung der Antragsteller ist die Prohibitionspolitik im Bereich von Cannabis gescheitert. Durch das bestehende Verbot würden Konsumentinnen und Konsumenten kriminalisiert, aber nicht vom Konsum abgehalten. Der Schwarzmarkt verhindere sowohl eine wirksame Prävention als auch einen effektiven Jugend- und Verbraucherschutz.

B. Lösung

Die Antragsteller wollen einen strikt kontrollierten, legalen Cannabishandel erlauben und hierfür die gesamte Handelskette für Cannabis regulieren sowie eine Cannabissteuer einführen. Der Verkauf von Cannabis an Minderjährige soll weiterhin verboten bleiben. Ferner soll im Straßenverehr ein Grenzwert für Cannabis gelten. Der Gesetzentwurf sieht zudem die Einführung einer Cannabissteuer vor.

Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Annahme des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

Laut Antragsteller werde das vorgesehene Genehmigungs- und Kontrollsystem gegenwärtig noch nicht genau prognostizierbare Bürokratiekosten verursachen. Dem würden jedoch Einnahmen aus Gebührenregelungen sowie zusätzliche Steuereinnahmen für die öffentliche Hand von bis zu 2 Milliarden Euro gegenüberstehen. Dazu komme eine Kosteneinsparung von bis 1,8 Milliarden Euro durch den Wegfall von Strafverfolgungsmaßnahmen.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/4204 abzulehnen.

Berlin, den 17. Mai 2017

Der Ausschuss für Gesundheit

Dr. Edgar Franke Vorsitzender	**Emmi Zeulner** Berichterstatterin	**Burkhard Blienert** Berichterstatter
Frank Tempel Berichterstatter	**Dr. Harald Terpe** Berichterstatter	

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Emmi Zeulner, Burkhard Blienert, Frank Tempel, Dr. Harald Terpe

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf **Drucksache 18/4202** in seiner 95. Sitzung am 20. März 2015 in erster Lesung beraten und zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Gesundheit überwiesen. Ferner hat er ihn zur Mitberatung an den Auswärtigen Ausschuss, den Innenausschuss, den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Finanzausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie, den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und an den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Nach Auffassung der Antragsteller ist die Prohibitionspolitik der Bundesregierung im Bereich von Cannabis gescheitert. Durch das bestehende Verbot würden Konsumentinnen und Konsumenten kriminalisiert, aber nicht vom Konsum abgehalten. Der Schwarzmarkt verhindere sowohl eine wirksame Prävention als auch einen effektiven Jugend- und Verbraucherschutz.

Die Antragsteller wollen Cannabis aus dem Betäubungsmittelgesetz herauslösen und einen strikt kontrollierten, legalen Cannabishandel erlauben. Hierfür soll die gesamte Handelskette für Cannabis von Anbau über Groß- und Einzelhandel bis hin zum Im- und Export reguliert und eine Cannabissteuer eingeführt werden. Der Verkauf von Cannabis an Minderjährige soll weiterhin verboten bleiben. Im Straßenverehr soll ein Grenzwert für Cannabis ähnlich der Promillegrenze bei Alkoholkonsum gelten.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Auswärtige Ausschuss** hat in seiner 68. Sitzung am 11. Mai 2016 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/4204 zu empfehlen.

Der **Innenausschuss** hat in seiner 117. Sitzung am 17. Mai 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/4204 zu empfehlen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 147. Sitzung am 17. Mai 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/4204 zu empfehlen.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 114. Sitzung am 17. Mai 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/4204 zu empfehlen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat in seiner 111. Sitzung am 17. Mai 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/4204 zu empfehlen.

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** hat in seiner 82. Sitzung am 17. Mai 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/4204 zu empfehlen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat in seiner 91. Sitzung am 17. Mai 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/4204 zu empfehlen.

Der **Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur** hat in seiner 112. Sitzung am 17. Mai 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD sowie mit der Stimme eines Mitglieds der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/4204 zu empfehlen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat in seiner 86. Sitzung am 17. Mai 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/4204 zu empfehlen.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat in seiner 96. Sitzung am 17. Mai 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/4204 zu empfehlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss für Gesundheit

Der **Ausschuss für Gesundheit** hat in seiner 62. Sitzung am 13. Januar 2016 die Beratungen aufgenommen und beschlossen, zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/4204 vorbehaltlich der Überweisung der Vorlage durch das Plenum des Deutschen Bundestages eine öffentliche Anhörung durchzuführen.

Die öffentliche Anhörung fand in der 70. Sitzung am 16. März 2016 statt. Als sachverständige Organisationen waren eingeladen: Akzept e.V., Bund Deutscher Kriminalbeamter e.V. (BDK), Bundesärztekammer (BÄK), Bundespsychotherapeutenkammer (BPtK), Bundesverband der Eltern und Angehörigen für akzeptierende Drogenarbeit e.V., Deutsche Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (DBDD), Deutsche Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychosomatik und Nervenheilkunde e.V. (DGPPN), Deutsche Gesellschaft für Suchtmedizin e.V. (DGS), Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS), Deutscher Hanfverband (DHV), GKV-Spitzenverband, INDRO e.V., JES Bundesverband e.V., Law Enforcement Against Prohibition Deutschland e.V. (LEAP), Neue Richtervereinigung e.V. (NRV), Schildower Kreis, Therapieladen – Verein zur sozialen und psychotherapeutischen Betreuung Suchmittelgefährdeter e.V. Als Einzelsachverständige waren eingeladen: Prof. Dr. Kai Ambos, Prof. Dr. Tobias Hellenschmidt, Jörn Patzak, Prof. Dr. Rainer Thomasius und Dr. Bernd Werse. Auf das Wortprotokoll und die als Ausschussdrucksachen verteilten Stellungnahmen der Sachverständigen wird Bezug genommen.

In seiner 115. Sitzung am 17. Mai 2017 hat der Ausschuss seine Beratungen abgeschlossen.

Als Ergebnis empfiehlt der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Plenum des Deutschen Bundestages die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/4204 zu empfehlen.

Dem Ausschuss haben zwei **Petitionen** vorgelegen, zu denen der Petitionsausschuss Stellungnahmen gemäß § 109 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundetages erbeten hatte. Die Petitionen wurden in den Beratungsprozess einbezogen und der Petitionsausschuss entsprechend informiert.

Die **Fraktion der CDU/CSU** führte aus, die Debatte um die Legalisierung des Cannabiskonsums führe bei der Bevölkerung und insbesondere bei Jugendlichen zu dem Eindruck, Cannabis sei harmlos. Cannabis sei aber nicht harmlos. In der Argumentation verschiedener Gruppen, die ebenfalls das Ziel der Legalisierung verfolgten, werde wenig glaubhaft behauptet, der Jugendschutz stehe im Fokus. Dieses Argument sei schief. Die Verbesserung des Jugendschutzes durch die Legalisierung einer Droge gehe nicht zusammen. Auch die Behauptung, der Schwarzmarkt werde durch eine regulierte Abgabe von Cannabis eingedämmt, sei nicht überzeugend. Minderjährige würden sich weiterhin illegal Cannabis auf dem Schwarzmarkt besorgen. Durch den erlaubten Eigenanbau sowie durch die Höchstmenge von 30 Gramm bestehe natürlich die Möglichkeit, Cannabis an andere Konsumenten, auch Jugendliche, weiterzugeben. Da die Zahl der Drogentoten gestiegen sei, werde es in der nächsten Wahlperiode darum gehen, die Drogenpolitik weiterzuentwickeln. Ein Ansatz sei die Substitutionstherapie z. B. nach der Haftentlassung. Auch die erlaubte Cannabismenge zu persönlichen Gebrauch müsse auf einem niedrigen Niveau vereinheitlicht werden. Zudem werde man das Gesetz „Cannabis als Medizin“ prüfen müssen, da manche medizinischen Cannabisprodukte stark im Preis erhöht worden seien. Den Gesetzentwurf werde die Fraktion ablehnen.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, im Bereich der Drogenpolitik und der strikten Trennung in legale und illegale Drogen müssten ausdrücklich neue Wege gegangen werden. Deshalb sei es positiv, dass ein Gesetzentwurf der Bündnisgrünen zur Regulierung des Cannabismarktes hier vorliege, der eine Basis künftiger Diskussionen sein könne. Die in dieser Wahlperiode im Ausschuss geführten Beratungen hätten einmal mehr die Schwachpunkte bei der Kriminalisierung von Konsumentinnen und Konsumenten und bei der Präventionsarbeit insbesondere bei der problematischen Gruppe der unter 25-Jährigen, aber auch bei Kindern und Jugendlichen verdeutlicht. Die politische Fachdebatte im Ausschuss sei aus Sicht der SPD einen entscheidenden Schritt weitergekommen. Insbesondere die Anhörung zu dem vorgelegten Gesetzentwurf habe die gesamte Bandbreite der bereits seit langem

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

geführten Debatte erneut widergespiegelt. Aus Sicht der SPD müsse ausdrücklich eine Orientierung in Richtung Entkriminalisierung und Modellprojekte erfolgen. Man müsse zunächst Erfahrungen mit einer regulierten und staatlich kontrollierten Abgabe von Cannabis an definierte Personengruppen gewinnen. Einige Punkte des vorliegenden Gesetzentwurfs seien daher zwar zustimmungsfähig und eigneten sich für künftige Diskussionen. Trotzdem gehe der Gesetzentwurf zu weit, indem der Eigenanbau von drei Pflanzen oder den Besitz von 30 Gramm Cannabis pauschal und ohne Erfahrungen einfach erlaubt werde. Zudem sei der Jugendschutz im Gesetzentwurf nicht durchgängig gewährleistet. Insgesamt müssten noch viel stärker internationale Erfahrungen, z. B. von Uruguay oder der Schweiz, in die Überlegungen einbezogen werden. In der nächsten Legislaturperiode werde man die Diskussion über den weiteren Umgang mit Cannabis als Genussmittel notwendigerweise fortsetzen. Dies gebiete insbesondere die gelebte Realität und Wahrnehmung in der Bevölkerung. Insofern sei die SPD für die Gesetzesinitiative dankbar und wisse sie ausdrücklich zu schätzen. Derzeit sei eine Zustimmung zum Gesetzentwurf jedoch nicht möglich.

Die **Fraktion DIE LINKE.** betonte, die Ablehnung der Koalitionsfraktionen sei vorhersehbar gewesen, das Angebot eines Dialogs in der neuen Wahlperiode nehme man aber zur Kenntnis. In den letzten vier Jahre habe sich speziell im Gesundheitsausschuss im Bereich Cannabis mehr getan als in den Jahren zuvor. Der Ausschuss habe sich in Uruguay oder bei der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht über Möglichkeiten und Modelle der Legalisierung des Cannabiskonsums informiert. Die Linksfraktion präferiere mit Cannabisclubs ein nichtkommerzielles Modell, während im Cannabiskontrollgesetz ein legaler Cannabismarkt favorisiert werde. Das seien unterschiedliche Ansätze, die beide die Ziele Entkriminalisierung, Jugendschutz und Harm Reduction verfolgten. Erstaunlich sei, dass die CDU/CSU mit längst überholten Argumenten die Legalisierung von Cannabis ablehne. So behaupte niemand, dass Cannabis harmlos sei. Nur durch staatlich regulierten Cannabisbezug könne z. B. der Wirkstoffgehalt kontrolliert werden. Der Gesetzentwurf der Grünen bedeute eine Verbesserung der derzeitigen Situation, weshalb man zustimmen werde. Jedoch verfolge man selbst den Cannabisclub-Ansatz unter Einbeziehung der insbesondere in Spanien gemachten Erfahrungen weiter. Bremen schlage z. B. ein Modellprojekt vor, das sowohl medizinisch und soziologisch als auch kriminologisch evaluiert werden könne.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** merkte an, die Befürworter der Prohibitionspolitik hätten Probleme, das Cannabisverbot und damit die Einschränkung der Freiheit des Einzelnen zu begründen. Cannabis sei zwar nicht harmlos, jedoch seien die legalen Drogen Alkohol und Zigaretten weitaus gefährlicher. Alkohol- und Tabakkonsum verursachten Todesfälle, Cannabis hingegen nicht. Der Gesetzentwurf habe die Diskussion neu entfacht. Der Ausschuss habe sich intensiv mit der Thematik befasst und Staaten besucht, die Legalisierungsmodelle erprobten oder bereits umgesetzt hätten. Viele Sachverständige, darunter Strafrechtsprofessoren, Verbände von Strafverfolgungsbehörden und der Justiz, hätten den Gesetzentwurf positiv beurteilt. Der Gesetzentwurf sei ein erheblicher Beitrag zur Stärkung der Prävention und der Behandlung der Abhängigkeit von Cannabis. Ein staatlich kontrolliertes System für Cannabis – vom Anbau bis zur Abgabe – etabliere wirksamen Jugend- und Verbraucherschutz sowie glaubhafte Suchtprävention. Der Schwarzmarkt, auf dem kein Schutz existiere, werde ausgetrocknet. Die Cannabisregulierung stelle einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, zur Entlastung der Strafverfolgungsbehörden und zur Entkriminalisierung der Konsumenten dar. Die Fraktionen sollten dem Gesetzentwurf zustimmen, da er ein wichtiges Signal an die Gesellschaft sei und ein konkreter Vorschlag zur Lösung von bestehenden Problemen der derzeitigen Cannabispolitik.

Berlin, den 17. Mai 2017

Emmi Zeulner
Berichterstatterin

Burkhard Blienert
Berichterstatter

Frank Tempel
Berichterstatter

Dr. Harald Terpe
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.